

# 第10章 养老服务 and 产业

截至2023年底，中国65岁及以上人口比上年增加698万人，达到21,676万人，老龄化率同比增长0.5个百分点，达15.4%（国家统计局）。面对中国老龄化进程的不断加速，中央政府作为应对之策高度重视养老服务业的配备和发展。

中国政府从支持养老服务业及老龄产业发展的角度出发，出台了一系列令人瞩目的政策，其中包括：扩大长期护理保险制度试点；深化“放管服”改革；推进医养结合；完善促进消费体制机制；促进智慧健康养老产业的发展；出台优惠政策大力发展社区养老服务业，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免扶持政策；开展城企联动普惠养老专项行动；开展社区康复辅助器具租赁服务试点等。

中国的养老服务和产业拥有巨大的发展空间，有望继续形成一个庞大的市场。除中日官方之间已搭建的框架外，两国企业间的合作也日益活跃，继续受到该领域日资企业的高度关注。

## 中国人口老龄化的特点

### 不断攀升的老龄化率以及促进养老护理服务质量提升的相关政策

中国人口老龄化的特点体现为：老年人口规模庞大，老龄化发展迅速，社会老龄化将长期持续等。从2000年到2023年，中国60岁及以上的老年人口由12,600万人增至29,697万人，老龄化率（60岁及以上）由10.2%升至21.1%。

2022年2月，中国国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》，要在2025年以前，实现养老服务供给不断扩大，老年健康支撑体系更加健全，为养老服务多业态创新融合发展等方面设定了目标。此外，还提出了养老服务床位总量达到900万张以上；大幅扩大本科高校、职业院校养老服务相关专业招生规模；每千名老年人配备社会工作者人数保持1人以上等目标，力争从软硬件两个方面，提升照护服务质量。

## 中日两国在老龄化领域的举措和未来动向

### 老龄化问题的官方合作框架

日本社会的老龄化进程早于中国，也积累了丰富的经验。基于这一前提，两国政府相关部门迄今为止开展了多项合作。2018年10月，日本厚生劳动省与中国国家卫生健康委员会签署了《日本厚生劳动省与中华人民共和国国家卫生健康委员会老年人护理合作行动计划（2018—2022年）》。由日本经济产业省与中国国家发展和改革委员会联合主办

的中日养老服务业合作论坛，分别于2018年10月和2019年9月在北京和东京举行。该论坛的宗旨在于进一步加强中日两国在老龄化应对过程中的合作，促进两国经济界的交流。2016年5月至2020年5月期间，日本国际协力机构（JICA）与中国民政部共同实施了一项为期4年的技术合作项目“中日养老服务政策及产业合作项目”。

## 期待与展望

### 建立护理保险制度

日资企业最为关心的是中国政府尽快全面推行长期护理保险制度。人力资源和社会保障部于2016年发布了《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，15个试点城市相继出台了长期护理保险制度的政策。除试点城市外，另有至少16个城市开展了长期护理保险制度实践。浙江省温州市等显著提升了对来自家人、亲属和保姆等非专业人员提供的非正式照护的支持，北京市海淀区则在全国率先推出了商业长期护理保险。

有关部门于2020年发布了《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》，决定新增14个城市作为长期护理保险制度试点。《意见》提出，要力争在“十四五”期间，基本形成适应中国国情的长期护理保险制度政策框架，推动建立健全满足群众多元需求的多层次长期护理保障制度。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》中还提出了以下方针：作为长期护理保险制度的主要资金来源，以企业和个人负担保费等为中心，摸索建立与经济社会发展和保护水平相适应的资金筹措协调机制。那些已启动试点工作的试点城市，在保障对象、筹资方式、支付方式、护理需求评估标准以及评估机构等方面并不统一。试点工作最终将以何种方式收尾？能否建立起全国统一的制度？这些问题值得我们继续关注。

### 扩大辅助器具租售市场规模

日本自2000年起开始实施长期护理保险制度，并在此基础上开展康复辅助器具租赁服务至今，但是在中国，相关租赁业务尚处于起步阶段。工业和信息化部于2019年9月发布的《关于促进老年用品产业发展的指导意见（征求意见稿）》中强调，到2025年中国老年用品产业的市场规模要超过5万亿元。2019年6月，民政部及其他部门联合发布了《关于确定康复辅助器具社区租赁服务试点地区的通知》。政府主要负责监管及补贴等优惠政策的制定工作，并且积极鼓励企业参与运营。除提供服务的企业外，同时也欢迎从事清洁和消毒等相关业务的企业参与进来。上海市作为试点城市之一，很早就已启动了这项服务，其中75岁及以上的老年人以及60岁及以上的低收入老年人可申请租赁服务补贴，补

贴金额为租赁服务价格的50%，每人每年补贴上限为3,000元。截至目前，上海市已建立起150个租赁网点，其中也选择了几家日本企业作为租赁产品供应商来提供租赁服务。

在日本，辅助器具的销售、租赁及研发均以护理保险制度作为后盾，已积累近20年的经验，在辅助器具的种类以及专有技术的多样性等方面也具有优势。但是，有人指出，中国市场上的相关产品普遍未采用ISO国际标准（多采用医疗行业、旅游行业等其他行业的产品标准替代），中国护理行业的标准制定工作依然处于停滞不前的状态。

### 养老护理人才严重短缺

2019年9月颁布的《养老护理员国家职业技能标准（2019年版）》对“养老护理员”（“养老护理员”相当于日本的“介护福祉士”（国家资格））的技能水平作出了规定，而2020年6月颁布的《养老护理员培训大纲（征求意见稿）》则规定了“养老护理员”的培训方法。同年10月发布的《关于实施康养职业技能培训计划的通知》中明确指出，要加强康养服务人员的培养，缓解人才短缺问题，提升服务人员职业技能水平。其中将实际操作技能训练作为重点，指出特别要加强以失能失智老年人为对象的照护及康复服务等相关培训。中国人力资源和社会保障部发布的数据显示，中国的失能老年人已达到4,000万人。然而，护理行业的人员仍然严重短缺。各地方政府也正通过各种政策，如发放补贴、加强年轻护理人才培训、面向护理设施运营人员和工作人员开展培训以及有助于提高护理人员社会地位的举措等等，努力培养和稳定护理人员队伍。我们认为中国今后也可以学习和借鉴日本在这方面的知识及经验，多措并举来解决人员不足的问题，例如，由民营企业提供有偿培训，中日两国的教育机构合作推动人员交流，编制线上教材，推进智能护理发展，改善护理人员待遇等。

### <建议>

#### ① 放宽对老年人等人群使用的无障碍福祉车辆加装的限制

根据现行规定，车辆注册登记后可以加装的设备和装置仅限残障人士使用的辅助驾驶装置等。这导致无法对现有车辆进行加装。为改善老年人、残障人士及其护理人员的环境，希望可以扩大车辆改造范围，放宽对已登记注册车辆加装的限制。